

ÅDNE CAPPELEN:*

Har Solidaritetsalternativet en framtid?

Jdenne artikkelen argumenterer forfatteren for at den økonomiske utviklingen i Norge det siste året er en følge av at en ikke har fulgt politikkoppskriften i Solidaritetsalternativet, men det fremmes også forslag for å bedre dette alternativets funksjonsmåte. Det argumenteres mot en nyorientering av pengepolitikken både ut fra særnorske forhold og den forestående overgang til euro i EU.

1. SOLIDARITETSLTERNATIVET ER EN POLITIKKPAKKE

Midt under den forrige lavkonjunkturen ble inntektspolitikken i Norge satt inn i en helhetlig politikkramme; Solidaritetsalternativet skulle være Norges svar på hvordan man kunne komme seg ut av en situasjon med den høye arbeidsledigheten som fantes i de fleste OECD-land på begynnelsen av 1990-tallet. Solidaritetsalternativet var en samlebetegnelse på en rekke «politikker» hvorav inntektspolitikken i mer snever forstand, utgjorde ett område. Nødvendigheten av å sette inntektspolitikken inn i en større ramme for at den skal lykkes, har vært påpekt av flere, jfr. Malinvaud (1991) og følger også implisitt av en studie over norsk inntektspolitikk, jfr. Bowitz og Cappelen (1997). I Holden (1998) gis det en mer omfattende og prinsipiell analyse av hva en kan oppnå ved hjelp av inntektspolitikk, men også av hvilke problemer en slik politikk kan medføre.

Solidaritetsalternativet har fire hovedelementer hvorav såkalte moderate lønnsoppgjør er ett:

- en pengepolitikk som tar sikte på å holde fast valutakurs
- en finanspolitikk som skal regulere konjunkturutviklingen
- en inntektspolitikk som skal sikre en rimelig konkurranseevne
- en arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk som skal bidra til et vel fungerende arbeidsmarked

I perioden 1993 til 1997 må en kunne si at resultatene av denne politikkinntretningen langt på vei svarte til forhåpningene man hadde da politikken ble utformet (i 1992). Utover i 1997 og 1998 var det imidlertid flere tegn som tydet på at den gunstige utviklingen ikke ville fortsette. Klarest har dette så langt kommet til uttrykk ved den kraftige renteøkningen og kronekursvekkelsen i sommer.

Denne utviklingen har fått flere til å stille spørsmålet om tiden nå er inne for et regimeskifte i den økonomiske politikken ved at pengepolitikken skal få en annen rolle enn hittil. Skånland (1998) drøfter denne problemstillingen og argumenterer for at pengepolitikken bør legges om til et såkalt inflasjonsmål. Jeg vil her argumentere for at innføring av en selvstendig norsk pengepolitikk vanskelig kan lykkes og at Skånlands alternativ neppe er levedyktig i et mellomlangsigte perspektiv.

Forrige gang Norge la om pengepolitikken var etter oljeprisfallet vinteren 1986. Etter en stor devaluering i mai 1986, proklamerte regjeringen at den heretter ikke trodde at valutakursen var noe egnet middel til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen på lengre sikt, og at den heretter ville gå inn for fast valutakurs. En krise i økonomien fikk myndighetene til å revurdere den tidligere førte strategi. Selv om det er visse likhetstegn mellom situasjonen i norsk økonomi dengang og nå, er det også vesentlige forskjeller knyttet bl.a. til finansielle balanser mv. Problemene i økonomien er likevel av en slik art at det er grunn til å vurdere alternativer til politikken som har vært ført siden 1992/93. Ikke minst skyldes dette at man i EU har et nytt pengepolitisk regime like rundt hjørnet, noe Skånland (1998) i liten grad berører i sin artikkel.

2. HVORFOR OPPSTO DAGENS PROBLEMER?

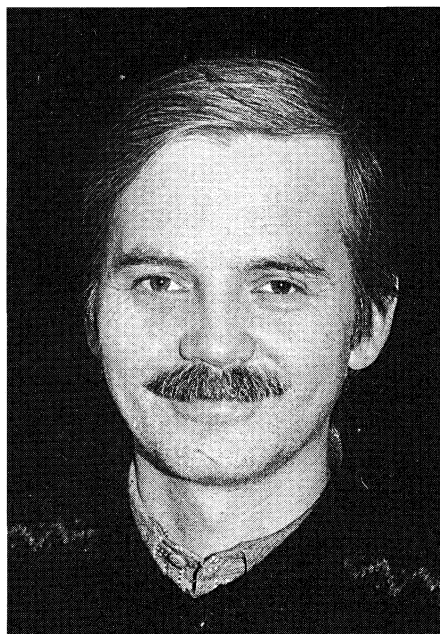
Min analyse av årsakene til «krisen» i norsk økonomi, skiller seg ikke særlig fra Skånlands (1998), men vektleggingen er litt ulik.

* Forfatteren takker Torbjørn Eika, Arne Jon Isachsen, Knut Moum og Svein Longva for merknader til et tidligere utkast. Synspunktene står for forfatterens regning.

I det store og hele kan man neppe hevde at fastkurspolitikken har slått feil isolert sett. Jeg mener at sommerens valutauro og renteøkning snarere er et resultat av andre begivenheter. Det har vært reist kritikk mot Norges Banks praktiske gjennomføring av politikken, men selv blant kritikerne er det få som hevder at sentralbankens håndtering var avgjørende for utviklingen. Hovedproblemet er at veksten i norsk økonomi ble for høy i 1997 og 1998, gitt utgangspunktet. Det førte til et for stort press i økonomien og for høy lønnsvekst. I denne situasjonen har finanspolitikken ikke vært stram nok. Høye oljeinntekter og en konjunkturrell bedring av offentlig budsjettbalanse har redusert politikerne budsjett disiplin. De signaler som mange politikere har gitt siste året, ble av de fleste – og ikke minst av aktørene i finansmarkedene – tolket som at nå «sprekker» det. Når så flertallet på Stortinget nærmest valgte å avskrive finanspolitikken som konjunkturreguleringsinstrument for ett år fremover i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 1997, var det åpenbart at Solidaritetsalternativet ikke sto høyt i kurs. Snart skulle heller ikke krona gjøre det.

En kan imidlertid ikke uten videre hevde at dette beviser at noe er galt med Solidaritetsalternativet som strategi, slik Skånland (1998) synes å gjøre. Utviklingen etter valget høsten 1997 viser at når helheten i Solidaritetsalternativet ikke følges opp, og politikken mer eller mindre bevisst bryter med dette, må ett eller flere ledd i politikkpakken gi etter. Stortingsflertallet har ikke ønsket å føre en stram finanspolitikk. Det en har opplevd i 1998 er følgene av at man satte Solidaritetsalternativet ut av funksjon, ikke følgene av dette alternativet per se.

Det er imidlertid urealistisk å tro at finanspolitikken alene er istand til helt å motvirke de store etterspørselsimpulsene som har kommet fra investeringsveksten både i oljevirksomheten og i fastlandsøkonomien. Både i 1996 og 1997 vokste bruttoinvesteringene med om lag 10 prosent. For inneværende år er veksten i første halvår nes-



*Ådne Cappelen, Cand. oecon
fra Universitetet i Oslo 1976,
er forskningssjef i
Statistisk sentralbyrå*

ten like stor. Bak disse høye veksttallene finner vi ny hovedflyplass, flytogbane, nytt Rikshospital, nye skolebygg i forbindelse med 6-årig skolestart, mv. Dessuten har rekordhøye oljeinvesteringer som ikke var forventet da finanspolitikken ble lagt opp, bidratt sterkt til veksten 1997 og 1998. At de direkte etterspørselsimpulsene fra petroleumsvirksomheten har hatt stor betydning for det norske konjunkturforløpet også i tidligere oppganger, er vist i Cappelen m.fl. (1996). En kan derfor innvende mot Solidaritetsalternativet at det i en høykonjunkturfase kan legge for store byrder på finanspolitikken. Så lenge myndighetene enten ikke vil, eller ikke kan styre en større del av investeringsaktiviteten i norsk økonomi, er det hverken realistisk eller rasjonelt å la finanspolitikken ta støytene alene.

Når presset i økonomien er stort, er ikke inntektspolitikken istand til å levere et moderat lønnsoppgjør. Konkurransen om arbeidskraften ble så stor at selv om det hadde blitt et moderat oppgjør sentralt, ville lønnsglidningen lokalt ha gitt en høy lønnsvekst i 1998. Dessuten var veksten i økonomien lokalisert til spesielle sektorer bl.a. bygg- og anlegg og helsesektoren. Her må en konstatere at gjennomføringen av utdannings- og arbeidsmarkedspolitikkdelen av Solidaritetsalternativet ikke har vært helt

vellykket. Det kommer ikke primært til uttrykk i de lave ledighetstallene, men snarere ved at beholdningen av ledige plasser har økt så sterkt. Hadde ikke det norske arbeidsmarkedet vært så fleksibelt på tilbudssiden som det har vist seg å være de senere år, hadde vi fått pressproblemer langt tidligere i oppgangen.

I tillegg til disse innenlandske faktorene kom så Asia-krisen og OPECs vedtak om høyere oljeproduksjon, som sendte oljeprisen og mange andre råvarepriser ned på et historisk bunnpunkt. Når så Stortingsflertallet ikke engang i vår så skriften på veggen og strammet til, kunne ikke pengepolitikken holde demningen lenger.

3. HAR SOLIDARITETSLTERNATIVET EN FRAMTID?

Skal Solidaritetsalternativet ha en framtid, må alle hovedelementene fungere sammen på en klart bedre måte enn i 1997 og 1998. I første omgang skal jeg la spørsmålet om pengepolitikken ligge. Skånland (1998) forsøker å framstille fastkurspolitikk som et ekstremt eller eksotisk valg, ved nærmest å se bort fra EU-landenes valg gjennom å kalle dette for ufrivillig; «Blant industrialiserte og velutviklede land som frivillig har valgt en fastkurspolitikk, står Island og vi tilbake.» (s.6) Danskene har på selvstendig grunnlag valgt en annen pengepolitikk enn f.eks. Sverige. Her er Skånland landskapsarkitekt, ikke kartleser!

Inntektspolitikken framtid avhenger i stor grad av arbeidsgivernes og fagbevegelsens organisering og styrke. Her kan en skille ut mange trekk. En økende andel av de sysselsatte har høy utdanning, ser ut til å organisere seg i profesjonsforbund og kan bli mer mobile over landegrensene. Det vil isolert sett utgjøre en «trussel» mot den form for samlede oppgjør vi har i Norge. Utbryterne fra AF og opprettelsen av en ny hovedsammenslutning innebærer isolert sett en svekkelse av mulighetene for å drive inntektspolitikk i Norge. På den annen side ser vi også tendenser til økt samarbeid mellom ulike hovedsammenslutninger som trekker i mot-

satt retning. Ønsket om et egalitært samfunn, hvor den nåværende regjering neppe står tilbake for den forrige, kan tilsi at myndighetene vil stimulere og støtte opp under store sammenslutninger som tar samfunnsøkonomiske hensyn ved utformingen av sin egen politikk. Det kan tilsi at flere hovedsammenslutninger får plass i viktige inntektspolitiske organer. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene selv ønsker å videreføre Solidaritetsalternativet både av politiske og økonomiske grunner. Det har vi ingen garanti for i et demokrati. Myndighetene kan sammen med de store organisasjonene i arbeidslivet redusere små organisasjoners maktmidler slik Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14) foreslo. Det er imidlertid klare betenkeligheter knyttet til innskrenkninger på dette feltet gitt den norske tradisjonen på området. Så lenge en i Norge har store ambisjoner mht. til lav ledighet, og vi har en næringsstruktur med flere kapitalintensive grunnrentenæringer, har små arbeidstakergrupper en sterk markedsakt som det etter mitt syn ikke er rimelig at de får utnytte i særlig grad. At staten skattlegger det meste av grunnrenten, fjerner ikke denne markedsmakten.

Det kan tenkes at finanspolitikken får mindre oppgaver mht. konjunkturregulering i framtiden. Hvis utbyggingen av oljesektoren har nådd et absolutt toppnivå i 1998, og en i tiden framover vil bruke mindre ressurser til videre utbygging, vil vi oppleve mindre «etterspørselssjokk» fra oljevirksomheten. I alle fall vil nok den relative betydningen av disse sjokkene bli mindre framover enn hva de har vært. Det er også verd å merke seg i denne sammenheng at det er de positive etterspørselssjokkene som er problematiske, ikke de negative som man nå forventer. Petroleumsfondet og den generelle statsfinansielle situasjonen gir dessuten Norge potensielt stor handlefrihet i utformingen av finanspolitikken. Det øker mulighetene for at finanspolitikken kan gjøre den jobben den er tiltenkt ifølge Solidaritetsalternativet.

En bør imidlertid vurdere muligheter for å øke finanspolitikkenes effekti-

vitet som instrument i konjunkturpolitikken. Stortinget kan gi regjeringen større fullmakter til å utforme skatter og avgifter. En kunne f.eks. tenke seg at budsjettvedtaket om høsten innebar et vedtak om satser på alle områder som idag, men i tillegg inneholdt vedtaket et lite intervall som regjeringen selv kunne velge innenfor dersom uventede ting oppsto. Hensikten er å øke mulighetene for «fine-tuning» med finanspolitikk og redusere tidspunktet fra en erkjenner at noe bør gjøres til en setter tiltaket ut i livet. Det er for meg et paradoks at mens en i pengepolitikken har stor tro på «fine-tuning» (jfr. all oppmerksomheten som er rundt månedlige sentralbankmøter i land som driver denne form for «ekstrem-keynesianisme» ved hjelp av renteendringer), er finanspolitikken i praksis langt mindre fleksibel. Slik behøver det ikke å være.

Hvis den relative betydning av petroleumsinvesteringene derimot ikke skulle avta, må norsk petroleumsvirksomhet i større grad underlegges makroøkonomisk styring, og ikke overlates til næringen selv og sektorministerier. Solidaritetsalternativet bør med andre ord utvides ytterligere for å kunne bli vellykket i dette tilfellet. Dette har regjeringen erkjent i og med at den har utvidet konjunkturreguleringspolitikken til også å omfatte petroleumsinvesteringene og ikke bare finanspolitikken. Denne endringen i Solidaritetsalternativet framgår dersom en sammenlikner formuleringene i NB 1998 med RNB 1998 og NB1999.

Hvis en imidlertid ikke klarer eller vil tilpasse store investeringsbeslutninger til den makroøkonomiske situasjonen, bør en være mer fleksibel i valutakurspolitikken for å kunne oppnå at renten kan brukes for å dempe aktiviteten i norsk økonomi. Dette er ikke det samme som at pengepolitikken skal innrettes mot et ensidig inflasjonsmål, men rett og slett at en ser penge- og finanspolitikken i sammenheng. Etter min mening behøver en ikke være så «katolsk» i synet på rollefordelingen mellom penge- og finanspolitikken som en har vært i Solidaritetsalternativet. Vi har nylig erfart at også finanspolitik-

ken har virkninger på rente- og valutaforhold, selv om ingen ennå har noen gode empiriske holdepunkter for de kvantitative sammenhengene. En annen måte å si dette på er at norsk økonomi er så komplisert at en kan ikke tilordne hvert virkemiddel til ett bestemt mål. Dette gjelder også omvendt; det er få holdepunkter for å tro at en kan oppnå gode makroøkonomiske resultater ved en annen ensidig kobling av mål og middel som f.eks. at renten skal styre inflasjonen. En bør derfor vurdere å omformulere Solidaritetsalternativet i retning av at penge- og finanspolitikken innrettes for å oppnå en stabil valutakurs og små konjunktursvingninger.

4. INFLASJONSMÅL SOM ALTERNATIV?

Mange økonomer og politikere har foreslått en overgang til et såkalt inflasjonsmål for pengepolitikken. Det betyr at fastkurspolitikken forlattes. Jeg synes så langt at diskusjonen om norsk pengepolitikk framover i liten grad har drøftet de alternativer som faktisk foreligger. Det finnes imidlertid noen alternativer som nylig er vurdert, jfr. Røste (1998) og Isachsen (1998). Istedenfor en ny sysselsettingskommisjon som er blitt foreslått, synes jeg en i første omgang burde sette ned en kommisjon for å vurdere alternativene i pengepolitikken.

Min hovedinnvending mot et skifte av pengepolitikk nå, er at flytende valutakurs neppe er hva vi vil ønske å ha om få år når EU har tatt i bruk en felles mynt (euro). Uansett hva en måtte mene om norsk EU-medlemskap, vil det å tillate bruk av euro som betalingsmiddel i Norge på linje med EU-land, være svært nærliggende. Dette innebærer en langt mer bokstavelig fastkurspolitikk enn hva Norge har idag. Store deler av næringslivet vil ønske dette og som alminnelige forbrukere vil ha klare fordeler av dette når vi som turister reiser rundt både i Europa og verden forøvrig. En kan faktisk tenke seg at bedrifter og husholdninger i Norge selv velger å gå over til å bruke euro som betalingsmiddel. Dersom det virkelig er

slik at store deler av fagbevegelsen ønsker fastkurspolitikk, hvorfor ikke da bidra til dette ved å tillate at deler av lønna utbetales i euro for derigjennom å signalisere vilje til å binde seg til masten og ikke bli «reddet» av andre politiske tiltak? Euroen kan altså tenkes å bli et supplement eller kanskje til og med et alternativ til norske kroner i Norge!

Det vil altså etter min mening være uklokt å foreta et radikalt skifte i pengepolitikken på nåværende tidspunkt når vi om få år vil måtte revurdere vår pengepolitikk uansett. Å få etablert tillit og troverdig til et inflasjonsmål i dagens situasjon, er neppe enkelt. Innen Norges Bank har fått bygd opp sin troverdighet, er det kanskje ikke bruk for den!

Selv om en skulle gå over til inflasjonsmål, vil det være av interesse å kunne supplere pengepolitikken med en mer fleksibel finanspolitikk. Skånland (1998) sier da også at «Er ikke de finanspolitiske forutsetninger oppfylt, hviler ansvaret for en sterkere prisstigning og høyere rente på de politiske myndigheter og ikke på sentralbanken.» (s.8) Dette illustrerer at i Norge, hvor staten har store løpende budsjettoverskudd, er det grenser for hva en kan oppnå med pengepolitikk dersom en ikke har disiplin i finanspolitikken. Enten en velger inflasjonsmål eller valutakursmål, så har en ikke løst dette problemet. Mange vil kanskje tvert imot hevde at noe av presset på politikerne for å ha disiplin i budsjettspørsmål, vil forsvinne dersom finanspolitikken ikke lenger er et hovedvirkemiddel i konjunkturstyringen. En bør i denne sammenheng også merke seg at de land som har valgt inflasjonsmål, har gjort det på tidspunkter hvor finanspolitikken har vært innrettet mot å redusere underskudd i budsjettene og hvor det ikke har vært «fare» for ekspansiv finanspolitikk. Ingen land med inflasjonsmål har vært i den norske situasjonen hvor den finanspolitiske handlefriheten er så stor som hos oss.

Fastkurspolitikken innebærer et relativt inflasjonsmål ikke et absolutt inflasjonsmål, dvs. at Norge sikter mot om lag samme inflasjon som hos våre

viktigste handelspartnere. Hvorfor vi skulle velge noe annet så lenge våre handelspartnere holder seg på ensifrede inflasjonstall er uklart for meg. Et inflasjonsmål er derimot absolutt i den forstand at det formuleres ofte uavhengig av hva land rundt oss gjør. Settes dette målet for lavt, og inflasjonssjokkene har stor nok varians slik at en kommer ned mot prisstabilitet eller negativ prisstigning, risikerer en å havne i «likviditetsfellen» slik mange nå mener Japan opplever. Det synes også å være slik at sentralbankene er reddere for å være i overkant av inflasjonsmålet sitt enn i underkant, til tross for at de realøkonomiske kostnadene meget godt kan tilsi at det burde være motsatt. Ut fra erfaringene etter Asia-krisen synes jeg derfor at myndighetene i land med inflasjonsmål, burde øke nivået for inflasjonsmålet sitt med minimum ett prosentpoeng.

Ifølge solidaritetsalternativet er inntektspolitikkenes rolle å bidra til en kostnadsmessig konkurranseevne som sikrer at konkurranseutsatt næringslivet utenom petroleumsvirksomheten, har en framtid i Norge. Dette vil også sikre en utenriksøkonomisk handlefrihet som er mindre oljeavhengig. At dette kan være lurt, har vi erfaring for fra 1978, 1986 og nå i 1998. En viktig del av inntektspolitikken i Norge består i å sørge for en institusjonell organisering av lønnsdannelsen som holder velorganiserte særinteresser med markedsrett i sjakk. Når en ser omfanget av bruk av tvungen voldgift i Norge, skjønner en lett hvor viktig dette er for den samlede politikken. Dette er ingen uproblematisk virkemiddelbruk og strider også mot internasjonal praksis og ILOs anbefalinger. Imidlertid er det lett å skjønne betydningen av dette i oljesektoren og generelt i et samfunn hvor en ønsker å innrette politikken slik at en oppnår lav ledighet og et høyt press i arbeidsmarkedet. En overgang til et politikopplegg med inflasjonsmål, gjør at inntektspolitikkenes rolle også blir redusert. Jeg tror at det vil føre til økt lønnspredning og oppsplitting av den sentraliserte lønnsdannelsen i Norge og høyere likevektsledighet. Det vil

antakelig også føre til at konkurranseutsatt sektor skvises sterkere.

Skånlands argumentasjon er forsåvidt i tråd med dette resonnementet: «Først og fremst må det vinnes aksept for at konjunkturutjevning innebærer at aktivitetsnivået ikke kan tillates å bli så høyt at vi får et press på lønningene som i neste omgang truer arbeidsplassene. Det finnes et nivå for strukturledighet som vi ikke på kort sikt bør komme under dersom lønnsveksten skal holde seg stabil. I 1995 ble dette nivået under de da gjeldende forhold anslått til om lag 5 pst.» (s.8) Målet for Solidaritetsalternativet var imidlertid å komme ned på det ledighetsnivået vi hadde i Norge i 1997, ikke det ledighetsnivået vi hadde i 1995 som faktisk var 5 pst. Ambisjonene må altså senkes iflg. Skånland. Det tror jeg han har rett i dersom man velger å følge hans politikoppskrift. Mindre ambisjoner i konjunkturpolitikken mener jeg vil gi høyere ledighet på lengre sikt (det følger bl.a. av en ikke-lineær lønnskurve) og det samme vil skje dersom vi ikke klarer å beholde den grad av sentralisering av lønnsdannelsen (både på arbeidsgiversiden og lønnstakersiden) som vi har hatt. Vi bør derfor tenke oss grundig om, og være klar over konsekvensene av å vrake Solidaritetsalternativet.

LITTERATUR:

- Bowitz, E. og Å. Cappelen (1997), Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93, Disc.Papers No.192, SSB.
- Cappelen, Å., R.Choudhury og T. Eika (1996), Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-93, Sosiale og økonomiske studier 93, SSB.
- Holden, S. (1998), Inntektspolitikken – Hvordan virker den og hva kan oppnås? Arbeidsnotater nr. 29, Økonomiavdelingen, Finansdepartementet.
- Isachsen, A.J. (1998), Euroen og den norske kronens skjebne, notat, oktober 1998. Se også Isachsens kommentar i dette nr. av Sosialøkonomen.
- Malinvaud, E. (1991), The Macroeconomic Tradeoffs of Price and Income Policies, Scandinavian Journal of Economics, 92, 331-343.
- Røste, O.B. (1998), Seddelfond som pengepolitisk regime – Fast valutakurs under høy kapitalmobilitet, Sosialøkonomen, nr.8, 10-17.
- Skånland, H. (1998), En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet, Sosialøkonomen, nr.7, 2-10.